

Resum

1. La glocalització de la inseguretat

1.1. Entre el risc i el temor

1.2. Reformular la inseguretat ciutadana

2. La governança de la seguretat ciutadana

2.1. La crisi del control estatal del delictes

2.2. La tensió entre polítics i administradors

2.3. L'opinió pública i els mitjans de comunicació

3. Conclusions

4. Referències bibliogràfiques

JAUME CURBET

Director del Màster en Polítiques Públiques
de Seguretat (Universitat Oberta de Catalunya
i Institut de Seguretat Pública de Catalunya) i
investigador associat de l'Institut d'Estudis Regionals
i Metropolitans de Barcelona

LA INSEGURETAT CIUTADANA HA CANVIAT LES NOSTRES VIDES¹

Resum

Mai abans no s'havia produït una conjunció tan funesta entre uns nivells elevats i sostinguts de delinqüència i la cronificació social d'una por difusa al delictes. Per això, resulta significatiu el contrast entre el soroll eixordador (pocs assumptes reben tanta atenció) i l'escassa reflexió que suscita el fenomen de la inseguretat ciutadana. Això no evita gairebé mai la precipitació dels actors polítics i administratius cap a polítiques públiques de seguretat amb més aparença que no pas substància, científicament inconsistents, que no són degudament avaluades i que, consegüentment, no poden sinó aportar una eficiència dubtosa. No es tracta, doncs, de persistir en un debat polític basat en vetustes raons preestablertes entorn de la idoneïtat de les estratègies participatives o bé punitives, sinó de veure amb absoluta nitidesa la necessitat peremptòria de fonamentar les polítiques públiques de seguretat en un diagnòstic ajustat dels problemes específics que es pretenen solucionar.

1. La glocalització de la inseguretat

Les preocupacions locals per la seguretat ciutadana han copat, les dues últimes dècades, els primers llocs a les enquestes sobre les qüestions que més preocupen l'opinió pública, i han obtingut el tractament més espectacular als mitjans de comunicació i, per tant, també la prioritat a les agendes polítiques.

Tanmateix, la nostra tendència a pensar sempre en solucions millors sense ni tan sols considerar la possibilitat d'enfrontar-nos a les causes del problema per eliminar-lo (Panikkar, 2002), relega massa sovint l'anàlisi d'aquest problema i, per tant, la seva comprensió. Això passa fins al punt que, a la pràctica, l'anomenat «problema de la inseguretat ciutadana» s'ha convertit en un dels recursos, si no el principal, més usats –sense excloure la demagògia més descarnada– a les batalles polítiques (pels

vots) i mediàtiques (per les audiències). Per tant, es fa difícil, quan no simplement impossible, el debat informat i serè sobre les dimensions del problema, les seves causes i, sobretot, les solucions realment disponibles. Els efectes d'aquesta mancança injustificable, lluny de constituir una simple anomalia tècnica, adquireixen una rellevància política colossal.

Ja sigui com a resultat de l'existència d'importants interessos –corporatius, polítics i econòmics– vinculats directament a l'existència d'uns nivells sostinguts d'inseguretat ciutadana, o bé com a conseqüència de la predisposició psicosocial a descarregar les ansietats difuses i acumulades sobre un objecte visible, proper i fàcilment assequible (mecanisme del boc expiatori), o encara més probablement, com la sinergia perversa d'ambdós factors –és a dir, la conjunció entre els interessos creats en la inseguretat i la necessitat psicosocial de descarregar l'ansietat acumulada–, la qüestió és que la inseguretat ciutadana constitueix, sobretot, un problema mal formulat, i els problemes mal formulats, com és ben sabut, no tenen solució. Llavors, advertir que ens estem enfrontant a un problema mal formulat es converteix en la condició prèvia i del tot necessària per trobar la sortida d'aquest autèntic cul-de-sac.

Són dues, al meu parer, les raons principals que expliquen aquest despropòsit. En primer lloc, el problema de la inseguretat ciutadana es construeix –a causa de la falta de compromís econòmic i social per part de l'Estat (Wacquant, 2006)– esqueixant una part específica de les preocupacions per la seguretat (la inseguretat ciutadana –que es materialitza en l'esfera local–) de la resta (la inseguretat social –la qual es genera a escala global–). En segon lloc, la formulació del problema de la inseguretat ciutadana se sustenta en la confusió, en bona part interessada, entre la dimensió objectiva (la probabilitat de ser víctima d'una agressió personal) i la dimensió subjectiva (el temor difús a la delinqüència); de manera que, gairebé sense necessitat de distingir entre el risc real i el percebut –que, malgrat les

¹ Una versió molt ampliada d'aquest article es pot trobar a Curbet, J. (2010). *El rei nu: Una anàlisi de la (in)seguretat ciutadana*.

seves evidents interconnexions, apareixen clarament diferenciats—, les demandes de seguretat (la sol·licitud, per part dels ciutadans, de serveis de protecció siguin públics o privats) recolzen en un temor difús a la delinqüència que, malgrat contenir el risc real de ser víctima d'una agressió, adquireix vida pròpia al marge de l'evolució real dels índexs de criminalitat.

1.1. Entre el risc i el temor

És a dir, sense un increment real de l'activitat delictiva, la percepció d'inseguretat no sembla augmentar significativament. Amb tot, una vegada que la victimització incrementa la sensació d'inseguretat, aquesta adquireix una dinàmica autònoma i diferenciada en què poden intervenir molts elements i no únicament l'expansió real de la delinqüència. Per tant una correcta comprensió del fenomen de la inseguretat ciutadana requereix tenir ben present el següent:

«Una vegada consolidada, aquesta visió del món no canvia ràpidament. No és afectada pels canvis que es donen any rere any en les taxes del delictes, tot i que aquests impliquin reduccions en les taxes reals de victimització delictiva. Això explica l'aparent absència d'una relació entre les tendències del delictes i el sentiment de temor al delictes. Les nostres actituds davant el delictes —les nostres pors i ressentiments, però també les nostres narratives i formes de comprensió típiques del sentit comú— es tornen fets culturals que se sostenen i són reproduïts per guions culturals i no per la investigació criminològica o les dades empíriques oficials» (Garland, 2005).

No és estrany, doncs, que els qui més experimenten aquesta sensació d'inseguretat ciutadana no siguin, necessàriament, els sectors socials que es troben exposats més directament al risc real a l'agressió personal, sinó els que no disposen ni dels recursos ni de l'esperança de vida requerits per adaptar-se als vertiginosos canvis econòmics, socials i culturals que sacsegen la denominada era de la globalització. Així s'explica que en la configuració d'aquest sentiment d'inseguretat apareguin barrejats, amb la por difusa de la delinqüència, altres temors (propis, en definitiva, de la inseguretat social global) que res tenen a veure amb el risc real per a la seguretat personal.

En qualsevol cas, la persistència d'aquest clima d'incertesa, associat a l'existència d'uns alts nivells de delinqüència, sembla reflectir —als ulls dels ciutadans— una falta de voluntat d'afrontar el problema o, el que és pitjor, potser una incapacitat per fer-ho. De manera que l'extensió dels signes de desordre social porta els individus a sentir-se en risc (real o percebut) al territori on viuen i, fins i tot, a prendre mesures particulars per tal de protegir-lo. Arribats a aquest punt, sembla operar un doble mecanisme d'adaptació: d'una banda, els sectors socials que disposen de recursos per fer-ho abandonen

els llocs que amenacen d'entrar en l'espiral del desordre social i el declivi urbà (Skogan, 1992); d'una altra, entre els sectors que no disposen d'aquesta capacitat, el creixement del sentiment d'inseguretat alimenta no només les queixes, sinó també les actituds i les reaccions punitives.

Malgrat això, la demanda de seguretat constitueix una qüestió social que no pot, finalment, ser reduïda a la simple agregació d'experiències individuals o grupals i que, per tant, requereix una resposta política —en el context d'una gestió integrada de la ciutat i de les seves disfuncions— que sigui capaç de transcendir les respostes merament tècniques i repressives (Chalom i Léonard, 2001).

En arribar a aquest punt, tot indica, doncs, que les demandes de seguretat, a la nostra societat, es configuren a partir del risc percebut respecte a la delinqüència considerada com un tot indiferenciat —més que d'acord amb el risc real de ser víctima d'un tipus específic d'agressió—, de manera prioritària per part d'aquell sector de la població que es troba amenaçat per la marginació econòmica i també per la social, cultural, política i ideològica.

Això explica que les polítiques públiques s'orientin, prioritàriament, a respondre a les demandes de seguretat d'una població atemorida (polítiques de seguretat) més que a desactivar els conflictes que es troben a l'origen de les diferents manifestacions de delinqüència (polítiques socials). Llavors, el cercle viciós està servit: conflictes desatesos que generen inseguretat als sectors socials més vulnerables; demandes de seguretat que responen al risc percebut abans que al risc real; polítiques de seguretat que pretenen tranquil·litzar la població atemorida sense modificar les condicions de producció d'aquests temors; i, en conseqüència, inseguretat cronificada.

1.2. Reformular la inseguretat ciutadana

L'estudi de la sensació d'inseguretat (risc percebut) resulta fonamental per a la correcta comprensió del fenomen de la inseguretat ciutadana i, per fer això, l'estructura social i el territori constitueixen dues dimensions bàsiques, ja que influeixen en la distribució desigual d'aquesta dimensió subjectiva del fenomen entre la població (Curbet et al., 2007).

Pel que fa a l'estructura social, com hem vist, la construcció del fenomen de la seguretat ciutadana no es relaciona només amb el risc real que experimenta la població de ser víctima de la delinqüència, sinó que depèn de molts altres factors. D'entre aquests factors de risc, un dels més importants és la posició social dels individus, que els fa més o menys vulnerables davant de la inseguretat social. La necessitat de seguretat ciutadana s'aguditza en aquells grups amb una situació social més vulnerable, que experimenta una major sensació d'inseguretat en tots els àmbits de la vida i que disposa

de menys recursos per afrontar els riscos. En canvi, les persones dotades de majors proteccions atorguen una menor importància a la seguretat ciutadana. Es tracta de la població que gaudeix d'una posició competitiva en l'economia global, políticament integrada, amb capacitat per desplegar noves formes de relació social, i que és conscient que disposa de recursos suficients per controlar els riscos.

Pel que fa al territori, les ciutats i els seus barris són molt més que simples estructures urbanes, ja que és allà on es desenvolupen les relacions socials dels ciutadans, es materialitzen els aspectes positius i negatius de la convivència, i també són el lloc al qual es plasmen els temors i les seguretats de la població. La percepció d'inseguretat als barris acostuma a ser menor que a la ciutat, la qual cosa s'explica pel fet que el barri és l'espai pròxim i conegut, mentre que la ciutat és viscuda com a més llunyana i desconeguda. Els dos arguments principals que confereixen seguretat o inseguretat a un espai són el lloc en si, i la gent que el freqüenta. Ambdós factors es tradueixen en una única variable: l'ús social de l'espai, element bàsic per explicar el risc percebut als diferents territoris.

Un altre factor que pot influir en la percepció d'inseguretat a l'espai públic és l'incivisme, perquè l'estructura de relacions i la convivència al propi barri és un dels àmbits privilegiats de la recerca de seguretats. L'incivisme és, a més, un factor que intervé en la percepció d'inseguretat ciutadana a través del deteriorament dels espais públics que sol comportar. Això es produeix encara que el problema de l'incivisme pugui quedar reduït també a un simple boc expiatori d'un problema més gran i més inquietant: la inseguretat ciutadana.

En tot cas, el problema de la inseguretat ciutadana resulta indissociable de l'absència generalitzada d'indicadors fiables que permetin dimensionar correctament les distintes formes de delinqüència, continuar comparant la seva evolució amb la d'altres ciutats, països o regions i, finalment, mesurar l'impacte real de les diferents polítiques de seguretat. Llavors, la necessitat de disposar d'indicadors fiables de l'evolució de la delinqüència i la inseguretat, més que un repte exclusivament metodològic, s'ha convertit ja en una exigència política de primer ordre.

En l'actualitat es disposa, com descriu Torrente (2007), de tres fonts d'informació per tal de dimensionar els riscos per a la seguretat ciutadana que afecten una comunitat: els controladors (policia, tribunals, inspeccions, etc.), les víctimes i els transgressors. Els controladors ofereixen, és clar, exclusivament dades relatives als problemes que gestionen i normalment es tracta de xifres sobre infraccions o delictes processats. Les víctimes poden relatar les seves experiències, els seus temors i les seves demandes de seguretat; mostren, per tant, un ventall de dades sobre la inseguretat tal com és vis-

cuda. Finalment, els transgressors i els delinqüents poden parlar de les seves activitats, visions i intencions; sempre, és clar, tractant-se de transgressions o delictes reconeguts. Per recollir dades de cadascuna d'aquestes fonts es pot recórrer a diferents tècniques. Entre les més comunes, respectivament, podem trobar les estadístiques policials i judicials, les enquestes de victimització i les d'autoinculpació.

Sens dubte, cada una de les fonts i les tècniques emprades, pel fet que mesuren coses diferents, presenta les seves pròpies limitacions. Així, més de la meitat dels actes il·lícits penals no es denuncien i les sentències condemnatòries possiblement no arribin al 8% de les denúncies; a més, les estadístiques policials tendeixen a sobrerrepresentar els «delictes de carrer» —en detriment dels de «coll blanc»—, comesos per joves i homes de classe social baixa. Per la seva part, les enquestes de victimització troben dificultats per captar els esdeveniments amb víctima col·lectiva; posem per cas, els delictes contra el medi ambient o bé els comesos per organitzacions i professions. Finalment, les enquestes d'autoinculpació presenten problemes greus de no resposta. En conjunt, les diferents fonts tendeixen a sobrerrepresentar les infraccions i els delictes comesos a la via pública i a infrarepresentar els altres, de manera que no hi ha una font ni una tècnica ideal per avaluar la seguretat ciutadana. Així que tant els sociòlegs com els criminòlegs acostumen a utilitzar diverses fonts a les seves anàlisis. No obstant això, les enquestes de victimització són, fins i tot amb les limitacions assenyalades, la tècnica que ofereix una visió més propera a la realitat de la població; per tant, tendeixen a ser utilitzades com a base dels indicadors d'inseguretat subjectiva; és a dir, per mesurar el risc percebut.

Una dificultat afegida en l'anàlisi de la inseguretat ciutadana rau no solament en la falta d'indicadors adequats, sinó també en les seves pròpies limitacions, ja que la seva elecció sempre implica una selecció i, per tant, no pot quedar exempta de controvèrsies teòriques i polítiques.

Malgrat totes aquestes limitacions, d'altra banda inevitables, cal entendre que la tasca prioritària consisteix a reformular la problemàtica de la inseguretat ciutadana (associada exclusivament al perill de la delinqüència de carrer) en el context de la inseguretat social global i en uns termes que facin possible afrontar-la sense costos insostenibles per a la llibertat i la justícia.

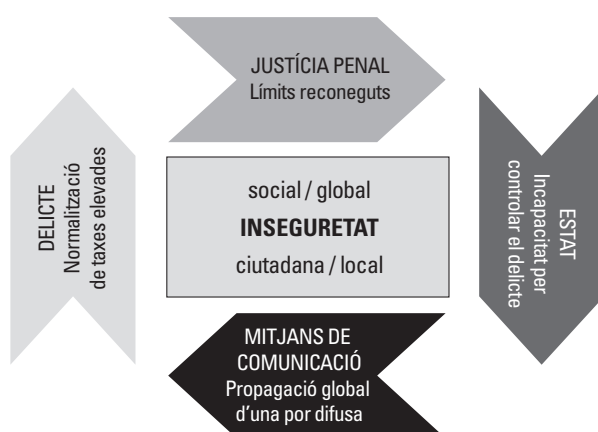
2. La governança de la seguretat ciutadana

Tanmateix, l'elecció i implantació de polítiques i pràctiques tècnicament viables (és a dir, realitzables) i políticament sostenibles (és a dir, acceptables socialment) pressuposa l'existència d'unes determinades condicions socials, polítiques i culturals de realització. Per tant, la interacció, inevitablement paradoxal, entre la llibertat

d'acció individualment responsable per part dels actors i la influència decisiva de les condicions socials, polítiques i culturals resulta ineludible.

En l'últim quart del segle xx, a les societats industrialitzades, el camp del control del delictes i la justícia penal va sofrir, si no un col·lapse o una ruptura completa, sí una crisi que va fer trontollar alguns dels seus pilars bàsics (perill) i que va donar lloc a una sèrie de respostes adaptatives els efectes de les quals arriben fins als nostres dies (oportunitat). És en aquest període que, segons Garland, es configura l'escenari social i criminològic al qual hauran de desplegar-se les noves polítiques públiques, que ve marcat, especialment en l'últim terç del segle xx, per dos fets socials fonamentals: la normalització d'elevades taxes de delictes i les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal; els quals, conjuntament, donaran lloc a un tercer fet no menys transcendent: l'erosió del mite –fundacional de l'Estat modern– segons el qual l'Estat sobirà és capaç de generar llei i ordre i controlar el delictes dins dels seus límits territorials.

FIGURA 1 Procés de producció de la inseguretat ciutadana



Font: Elaboració pròpia basada en Garland (2005) i Robert (2003).

A principis dels anys noranta, quan a les societats industrialitzades la progressió de les taxes de delictes iniciada els anys seixanta semblava haver arribat a una mena d'altiplà, les taxes de delictes contra la propietat i de delictes violents registrats eren deu vegades superiors a les de quaranta anys enrere. Cal no oblidar que les taxes corresponents als anys posteriors a la Segona Guerra Mundial ja eren el doble o el triple de les registrades durant el període d'entreguerres, de manera que entre les dècades de 1960 i 1990 es va desenvolupar un conjunt de fenòmens entorn del delictes: l'expansió d'una por difusa davant del delictes, uns comportaments rutinaris d'evitació, unes representacions culturals i mediàtiques omnipresents i una «consciència del delictes» generalitzada que va deixar de considerar les altes taxes delictives com un desastre transitori i va passar a contemplar-lo com un risc normal que cal tenir present constantment. Així doncs, en primera instància, l'experi-

ència contemporània del delictes s'articula –basant-se en una nova consciència atemorida de la inevitabilitat d'altres taxes de delictes– en un conjunt de supòsits culturals i representacions col·lectives que ni tan sols un descens en les taxes de delictes no sembla capaç d'alterar.

Vinculat intimament a la normalització d'elevades taxes de delictes, i pràcticament en paral·lel, té lloc un segon fet determinant en la configuració de l'experiència contemporània del delictes: les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal. Si fins a finals de la dècada de 1960 les institucions de justícia penal semblaven capaces de resoldre adequadament el desafiament que plantejava l'increment sostingut de les taxes de delictes registrats, durant la dècada de 1980 i a principis dels anys noranta s'observa una clara sensació de fracàs de les agències de la justícia penal i un reconeixement cada vegada més explícit dels límits estatals per controlar el delictes.

Aquesta visió, més o menys soterrada als cercles oficials, esdevé molt més estrident segons una opinió pública que no dubta a manifestar la seva posició crítica davant de la justícia penal (particularment davant de l'acció dels tribunals i els jutges), a la qual acusa d'aplicar unes penalitats massa indulgents i de no preocupar-se prou per la seguretat pública. En aquest clima de desconfiança en la capacitat de la justícia penal, les polítiques públiques consideren més realista afrontar els efectes del delictes que abordar el problema en si mateix.

2.1. La crisi del control estatal del delictes

Tot i això va caldre esperar a la col·lisió entre aquests dos fets –la normalització d'elevades taxes de delictes i les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal– per adonar-se que «el rei va nu!». A pesar que la capacitat de l'Estat per complir degudament el seu propòsit de governar els diferents aspectes de la vida social era qüestionada en diversos fronts, faltava posar en retlleu la profunditat estructural d'aquesta incapacitat: ni momentània ni parcial, la falta de perícia per generar els nivells esperats de control del delictes posava en evidència la magnitud del fracàs estatal.

L'erosió de la capacitat estatal per generar llei i ordre i controlar el delictes dins dels seus límits territorials constitueix, indubtablement, una veritat extremament difícil d'assumir per les autoritats governamentals, que són conscients dels enormes costos que suposaria abandonar la seva pretensió de ser els proveïdors exclusius de seguretat pública, ja que la contrapartida de reconèixer els perills és el fracàs de les institucions, la justificació de les quals és precisament la no-existència de perills (Beck, 2008).

En realitat, però, la confiança en el poder públic per controlar el delictes és –com ens recorda Robert (2003)– una invenció relativament recent, i més a les pràctiques socials que als discursos dels juristes estatals. Per això

no és d'estranyar que es tracti d'una confiança fràgil que, per tant, necessita molt poc per esquarterar-se. I no s'ha de ser excessivament sensible per percebre, sota la fina capa del sistema penal contemporani, el batec persistent dels ancestrals ressorts de la por, el poder, la violència o la venjança.

Tampoc no hauria de sorprendre, en conseqüència, la lentitud i la dificultat que marquen el ritme d'avanç de les reformes humanitàries en el camp del control del delictes i la justícia penal, així com l'aparent facilitat amb què es retorna a principis i estratègies punitives que, per a l'esperit il·lustrat, podrien aparèixer com a definitivament superades.

Als efectes d'identificar els canvis produïts en el control del delictes, Garland (2005) ens proposa tenir en compte dos conjunts de forces transformadores. En primer lloc, els canvis socials, econòmics i culturals característics de la modernitat tardana, canvis que van ser experimentats, de manera desigual, per totes les democràcies industrialitzades occidentals després de la Segona Guerra Mundial i, de forma més accentuada, a partir de la dècada de 1960. En segon lloc, la combinació de neoliberalisme econòmic i conservadorisme social que va orientar les polítiques públiques desplegades en resposta a aquests canvis i, així mateix, a la crisi de l'Estat del benestar.

Seguint Garland, es posa de manifest que els canvis produïts en el camp del control del delictes i la justícia penal durant l'última meitat del segle xx, són deguts certament a l'acció combinada de decisoris polítics, dissenyadors de polítiques públiques, criminòlegs i formadors d'opinió; però només s'expliquen prenent en consideració a més –com a condició del tot necessària– els canvis operats tant en l'estructura social com en les sensibilitats culturals que han fet possible –en sentit tècnic– i desitjable –per als sectors més influents de l'electorat– aquest tipus de polítiques públiques.

Certament, en aquest canvi de mil·lenni han convergit, d'una banda, la pervivència dels elements estructurals propis de la modernitat capitalista i democràtica i, d'altra, el desplegament de profundes transformacions –en les esferes econòmica, política, social i cultural– que han afectat des dels mercats econòmics globals i el sistema d'Estats nacionals fins a les condicions bàsiques que regeixen la vida dels individus i les famílies; canvis que, tant pel seu abast com per la seva intensitat, no podien sinó alterar substancialment el camp del control del delictes i la justícia penal.

En tot cas, sigui quin sigui el resultat, l'acció de la justícia penal està condemnada, per la seva pròpia naturalesa, a generar disgust, de vegades desengany i fins i tot franca hostilitat en alguna de les parts implicades en el procés: per exemple, ha de prendre mesures sobre individus perillosos i alliberar delinqüents que es reincorpo-

ren a la comunitat una vegada complerta la condemna. En aquestes condicions, els diferents actors es miren mútuament amb desconfiança i es mostren, generalment, escèptics sobre l'eficàcia global del sistema de justícia penal. No resulta estrany, doncs, que per a una gran part de la població, el dispositiu estatal de control del delictes sigui considerat més com a part del problema de la inseguretat ciutadana que de la seva solució (Garland, 2005).

2.2. La tensió entre polítics i administradors

No pot entendre's, en cap cas, que això justifiqui una reducció determinista de les opcions disponibles –tant per part de les agències com de les autoritats del sistema de justícia penal– per respondre als esmentats canvis i, per tant, per desplegar estratègies significativament diferents. El protagonisme, i consegüentment la responsabilitat, dels actors en els canvis operats en el control del delictes i la justícia penal durant l'última meitat de segle, resulta inqüestionable en la resolució dels problemes que es van plantejant successivament.

Així, els governs despleguen dues grans estratègies esquizofrènicament orientades cap a objectius oposats. D'una banda, es promouen reformes institucionals i polítiques públiques destinades, d'una forma o altra, a superar els límits evidenciats de la justícia penal i a corresponsabilitzar la comunitat en el control preventiu del delictes (estratègia comunitària). Però d'altra els funcionaris electes –davant de les dificultats d'adaptar les polítiques públiques a la incòmoda realitat– reaccionen amb freqüència de manera polititzada, ja sigui per negar l'evidència i reafirmar el mite estatal del control exclusiu del delictes o bé per abonar-se a unes receptes de llei i ordre de resultats electorals temptadors, però d'efectes socials impredecibles (populisme punitiu).

Certament, l'augment i la cronificació de les taxes de delictes registrat en nivells alts, a partir de la dècada de 1960, va pertorbar notablement les principals agències de la justícia penal (la policia, els tribunals, les presons). A l'increment del volum de feina del sistema de justícia penal (delictes denunciats a la policia, investigacions realitzades, judicis celebrats, delinqüents empresonats) s'hi va afegir l'escassetat de recursos per fer front a l'increment de la demanda. De manera que, com hem vist, la justícia penal va començar a ser vista com a part del problema més que de la solució. L'ansietat generada pel temor de perdre la confiança del públic, tanmateix, va provocar reaccions diferents i no sempre complementàries en els dos grups principals d'actors institucionals: els polítics i els administratius.

Per als actors polítics, que es mouen en el context de la competència electoral, les decisions polítiques estan fortament condicionades per l'exigència d'adoptar mesures efectives a curt termini, que resultin populars i que no siguin interpretades per l'opinió pública com a

mostres de feblesa o com un abandonament de les responsabilitats estatals. D'aquesta manera, les decisions polítiques en l'àmbit del control del delictes i la inseguretat tendeixen inevitablement a buscar la espectacularitat, quan no el simple efectisme, i a evitar a qualsevol preu que puguin ser acusades, per l'oposició política o els mitjans de comunicació, d'allunyar-se del «sentit comú» (Garland, 2005).

En canvi, per als actors administratius, encarregats de la gestió de les agències del sistema de justícia penal, les exigències pròpies de les relacions públiques i del context polític són també importants i actuen com a constrnyiments externs de les seves decisions, tot i que en l'activitat quotidiana no són les consideracions fonamentals que governen la presa de decisions per part dels administradors. Malgrat que han d'obeir les lleis i les directives produïdes pels polítics, aquests últims són vistos pels administradors com una força externa i problemàtica, amb altres interessos i agendes, més que com una part integrant de l'organització.

Així doncs, en aquest context de pressió creixent sobre el sistema de justícia penal, es configura una relació conflictiva entre els polítics –que acostumen a considerar les propostes de polítiques públiques en funció del seu atractiu polític i en relació amb les posicions d'altres organitzacions– i els administradors –que estan obligats a centrar-se en els interessos propis de l'entitat que dirigeixen–, la qual posa de manifest l'existència de dos discursos basats en diferents visions de la crisi del control del delictes, així com en lògiques, interessos i estratègies difícilment conciliables, que fan molt complexa l'elaboració de polítiques públiques eficaces.

Aquesta tensió estructural entre polítics i administradors es fa especialment visible, fins i tot amb particular virulència, quan les situacions de crisi, d'una banda, posen les persones sota una pressió immensa i provoquen reaccions emocionals i, d'una altra, desborden els dissenys organitzatius, fins i tot, de les agències que estan cridades a afrontar diferents tipus de crisis, com pot ser el cas de la policia, els bombers o l'exèrcit (Boin, 2007). Encara més, potser, en un àmbit de la governabilitat tan ple de conflictes com és el sistema de justícia penal, al qual s'han de tractar quotidianament casos que, en condicions d'alta visibilitat pública i tensió emotiva, posen a prova la capacitat estatal per mantenir l'ordre.

2.3. L'opinió pública i els mitjans de comunicació

Aquest nou escenari no només ha alterat el paper acordat als actors institucionals (polítics i administratius), i en particular a la policia, sinó que també ha concedit un protagonisme, fins fa pocs anys inimaginable en el camp del control del delictes, a un conjunt variat de nous actors. Això succeeix fins al punt que, com ressalta Roché (2004), l'eventual coordinació d'aquests diferents nivells d'administració i els nous actors cons-

titueix un dels aspectes crucials de la governança de la seguretat ciutadana.

L'efecte combinat de la normalització d'elevades taxes de delictes i les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal –que explica, com hem vist, la crisi del control del delictes per part de l'Estat– va impactar no només en les agències de justícia penal, sinó, per descomptat, també i profundament en l'opinió pública.

No es tracta només de la pèrdua de confiança en el poder estatal per controlar efectivament el delictes, sinó, més enllà d'un mal humor intens però passatger, de la configuració d'un nou «sentit comú», sustentat especialment en les classes mitjanes, identificat emocionalment amb les víctimes del delictes, bel·ligerant contra els drets del delinqüent i profundament crític amb les actuacions de la justícia penal.

Però cal no oblidar que les actituds de «sentit comú» es caracteritzen amb massa freqüència per una visió totalitària que s'empara en una barreja explosiva de suposicions frívols i dogmes ideològics, i que conflueixen en una demanda inflexible de justícia i càstig –que en realitat equivalen a venjança–, així com de protecció a qualsevol preu.

Plantejat així, el problema de la inseguretat ciutadana és indubtable que no té solució. Cau pel seu propi pes que l'aplicació simultània de tots i cada un d'aquests principis absoluts esdevé, simplement, impossible. Això es pot entendre encara millor quan aquestes exigències inflexibles es contrasten amb la limitació dels recursos posats a disposició de la justícia penal, les exigències jurídiques en matèria de prova, la capacitat d'acció de la defensa i les possibilitats d'acords entorn de la sentència. De manera que no resulta fàcil evitar que el públic, freqüentment, sigui incapaç d'entendre les decisions de la justícia penal i que, en molts casos, simplement s'escandalitzi.

Però en referir-nos a l'opinió pública, en l'era de la informació, hem de tenir necessàriament en compte el complex però important paper exercit pels mitjans de comunicació de masses i, sobretot, de la televisió –que en la segona meitat del segle xx es consoliden com una institució central de la modernitat– en la formació d'aquest sentit comú contemporani, relatiu al control del delictes i la justícia penal, contingut en l'opinió pública.

La influència dels mitjans de comunicació sobre el fenomen de la inseguretat ciutadana és objecte d'un debat que no presenta símptomes de ser a prop d'arribar a una conclusió satisfactòria. D'una banda, no hi ha elements que permetin sostenir fonamentadament la tesi que redueix l'opinió pública, pràcticament, a una mera creació dels mitjans de comunicació. En l'altre extrem, tampoc no pot limitar-se la participació d'aquests mitjans en la formació de les percepcions populars sobre

el delictes a una simple funció de mirall de la realitat. Entre poc i massa. Probablement, hi ha una mica de cada un d'aquests atributs que tan rotundament li són assignats als mitjans de comunicació, però en la justa mesura.

Abans de res, no es pot oblidar que els mitjans de comunicació de masses, en la societat mediàtica, es posicionen en un doble i complementari àmbit de poder: econòmic (formen part, cada dia més, de grans corporacions comercials –progressivament transnacionals– que lluiten ferotgement, en el mercat de la informació i l'entreteniment, per obtenir els màxims beneficis a través de l'explotació de màximes audiències) i polític (necessiten el poder polític tant com resulten imprescindibles per al seu exercici). És a dir, per si en quedés algun dubte, els mitjans de comunicació no constitueixen, exactament, el que sembla anunciar la literalitat de la seva denominació: uns simples mitjans (desproveïts d'interès propi) que es limitarien a informar sobre –com els agrada proclamar– «el que passa» sense afegir-hi ni treure'n res.

Ara no toca considerar la legitimitat dels interessos propis (comercials i polítics) que els mitjans de comunicació de masses, en particular els televisius, puguin defensar en cada cas; i encara correspon menys recórrer a la sempre seductora «teoria de la conspiració» per tal de tancar amb una explicació simple el complex paper exercit pels mitjans en la formació del «sentit comú» sobre el control del delictes. Tanmateix, sí que cal assenyalar que, en el creixentment competitiu mercat de l'infoentreteniment, no es tracta d'atendre necessitats materials, sinó psicològiques i, per tant, el repte consisteix a oferir productes mediàtics destinats tant a satisfer desitjos com a canalitzar temors. Si es tracta de satisfer desitjos i temors, llavors la matèria primera del negoci de la comunicació, especialment en la seva varietat audiovisual, no pot ser cap altra que una successió constant de novetats (impactants, sorprenents, emocionants, desconcertants i, encara més, aterridores) a qualsevol preu (Gil Calvo, 2006).

No cal insistir aquí en un fet evident: els mitjans de comunicació no produeixen ni les elevades taxes de delictes ni l'erosió de la confiança en la capacitat estatal per controlar el delictes. Però tampoc caldria aclarir que, en absolut, no es limiten simplement a informar d'això. Per a Margaret Thatcher «això de la societat no existeix» i, en canvi, per a molts sociòlegs –en un «thatcherisme invertit»– no existeix res que no sigui societat (Beck, 2008). El «sentit comú» sobre el control del delictes és, malgrat uns i altres, una construcció psicosocial; és a dir, un procés pel qual un individu, en interacció amb molts d'altres, es forma o bé s'adhereix a una visió determinada sobre el funcionament del control del delictes i la justícia penal. En la societat actual, el procés de formació d'aquest «sentit comú» inclou, ja indispensablement, els mitjans de comunicació. Lagrange (Robert, 2003)

ho formula en uns termes suggeridorament equilibrats: els mitjans de comunicació reflecteixen una preocupació que no han creat, uns punts de cristallització sobre violències emblemàtiques, i la seva influència sobre la percepció d'inseguretat ciutadana només es produeix en cas de consonància entre la vivència del lector o espectador i el missatge mediàtic.

A la revolució mediàtica que, sobretot a partir de la dècada de 1960, va canviar les relacions socials i les sensibilitats culturals –liderada en primer lloc pels diaris de circulació massiva, després per la ràdio i finalment per la televisió– cal atribuir-li també un doble impacte específic en la configuració del «sentit comú» contemporani relatiu al control del delictes i la justícia penal. L'èxit global dels mitjans de comunicació de masses i la consegüent perspectiva cosmopolita van fer esclatar els límits que mantenien fragmentats i relativament estancs els mercats locals de la informació –centrats en realitats ètniques, socials i culturals particulars– i, amb això, va «apropar» arreu riscos i problemes específics que abans quedaven prou aïllats com per no poder al·lmentar una inseguretat difusa a escala global. De manera que, en l'escenificació territorialment indiscriminada del delictes a escala global –a través dels mitjans de comunicació de masses–, tots podem sentir-nos exposats ja no solament a riscos reals que es corresponen amb la realitat delictiva local, sinó també a riscos percebuts que es nodreixen de la narració indiferenciada, a través dels mitjans globals de comunicació, de problemes que afecten grups socials i territorials molt diversos i allunyats entre si.

Tanmateix, aquesta homogeneïtzació de l'espai de la comunicació no només facilita la propagació global –més enllà de l'experiència local i directa compartida– d'una inseguretat difusa (la percepció que tots podem resultar víctimes de qualsevol delictes), desterritorialitzada (la percepció que tot pot passar a tot arreu) i, per tant, inquietant (la percepció que fins i tot els delictes més aberrants constitueixen un problema de tots). Així mateix, la televisió es converteix en l'aparador que mostra a tothom els nous estils de vida i els corresponents patrons de consum que a l'hora de la veritat, en les possibilitats reals d'accés, queden limitats exclusivament a un sector social restringit, amb el corresponent efecte pertorbador per a uns amplis sectors de població que es veuen, d'aquesta manera, atrapats en el cruel despropòsit que el biòleg Jean Rostand (1986) atribuïa a un fals liberalisme: «Deixar totes les portes obertes, però prohibir ferotgement que s'entri».

3. Conclusions

La inseguretat ciutadana no és, com encara sostenen alguns, una neurosi col·lectiva. Tampoc no es correspon necessàriament, però, amb un augment constant i arreu de tots els fets delictius. Entre poc i massa.

Hi ha un fet crucial que ha marcat a foc les inseguretats de la societat contemporània: l'explosió, els darrers trenta anys, de la mal anomenada petita delinqüència; és a dir, els furtis i els robatoris, així com les agressions personals. Aquesta realitat, que no sembla fàcil d'eludir, explica en bona part que la por al delictes s'hagi situat entre les principals preocupacions dels ciutadans i, encara més, que s'hi mantingui tan tenaçment.

Resulta molt més sorprenent la resistència persistent de les autoritats i les policies a acceptar aquest fet evident: la delinqüència contra els béns i les persones ha augmentat al mateix ritme, pràcticament, que es desplegava la societat de consum massiu i, en particular, de béns personals de gran valor econòmic i simbòlic (per exemple, reproductors multimèdia, telèfons mòbils, ordinadors portàtils, accessoris per a l'automòbil, etc.); és a dir, exponencialment.

A l'altre extrem, la pròspera indústria privada de la seguretat no deixa de recórrer a un màrqueting tan alarmista com eficaç: salvi's qui pugui! (és a dir, qui disposi dels recursos necessaris per pagar-se una protecció individualitzada). Entremig, els mitjans de comunicació no han tardat a descobrir el caràcter dramàtic i espectacular de la delinqüència, la qual, està clar, ha adquirit un protagonisme creixent en la indústria global de l'infoentreteniment.

Arribats a aquest punt resulta pràcticament ineludible incórrer en una obvietat: ¿en què quedaria l'oferta (tant de la indústria privada de la seguretat com dels mitjans de comunicació) sense l'existència d'una demanda (no només latent, sinó ben activa) de seguretat, si no a gairebé qualsevol preu (tant en termes econòmics com de pèrdua de llibertat)? Qui no ho vegi, es podria preguntar, per exemple, quina altra indignitat estem encara disposats a acceptar a l'hora de passar els controls d'accés als avions.

Potser resulti més equànime adoptar una visió al més integral possible del fenomen de la inseguretat ciutadana que defugui la temptació maniquea i simplificadora, de la qual ningú no en pot quedar exempt. Plantejar-nos algunes qüestions pertinents tal vegada pugui ajudar-nos-hi.

Què és primer, l'ou (la demanda de seguretat) o la gallina (l'oferta de seguretat)? Sabem que l'una no seria res sense l'altra i que, per tant, comprenent-ne una no només s'entén l'altra, sinó que –el que encara resulta més important– es veu el conjunt en el seu funcionament complet.

Però també, quina dimensió resulta més rellevant en el fenomen de la inseguretat ciutadana: l'objectiva (la delinqüència) o bé la subjectiva (la por a la delinqüència)? Sense uns nivells elevats de delinqüència difícilment es podrien assolir uns nivells igualment tan alts de por a la

delinqüència. Certament, però les enquestes de victimització també ens diuen que un cop configurada la por genèrica a la delinqüència (que no l'especifica a ser víctima d'una agressió evident i immediata), aquesta ja no evoluciona en paral·lel a la realitat delictiva. És a dir, que pot, i així succeeix en realitat, reduir-se la delinqüència en un moment i en un lloc determinats i no per això produir-se la corresponent i automàtica disminució de la por associada a la delinqüència. I viceversa, està clar.

Tot això ens podria dur a plantejar-nos, encara, una tercera qüestió: La inseguretat ciutadana ¿està feta exclusivament de la por a la delinqüència o bé catalitza altres pors que potser no troben un pretext tan directe que les permeti expressar-se? Les incerteses i les inseguretats globals pròpies de la nostra era són, no cal insistir-hi, descomunals (el canvi climàtic, sense anar més lluny), però difuses (sembla que, de moment, afecta a d'altres o bé encara no es manifesta en els seus efectes extrems) i en molts casos percebudes localment com a remotes en el temps i/o en l'espai (això no passa aquí!). Ben al contrari, el lladre o l'agressor són figures perfectament identificables, individualitzables, perseguibles, que es poden sotmetre a judici i, en darrer cas, que poden ser castigades.

Corresponentment, un robatori o una agressió és un fet concret, tangible, visualitzable, enregistrable, que permet ser comptabilitzat i tractat estadísticament. Quina diferència amb aquesta munió de riscos difusos, dels que no podem tenir més que indicis discutibles i que, malgrat tot o precisament per això, es troben a l'origen no sempre conscient de la incertesa i la inseguretat contemporànies! La por a la delinqüència sembla inventada per facilitar la imprescindible cristallització en un objecte concret, proper i visible d'aquesta munió d'incerteses i inseguretats que amenacen tan greument la cohesió social.

En la societat del risc, la demanda de seguretat ciutadana es configura més aviat basant-se en la percepció d'inseguretat existent a l'opinió pública que no pas en la realitat delictiva. Així s'explica que els governs, en termes generals, reaccionin –esporàdicament als brots de por a la delinqüència, però que no responguin raonadament i raonablement a l'evolució de la delinqüència. Vet aquí, doncs, l'aparent paradoxa: d'una banda, es promouen reformes institucionals i polítiques públiques destinades, d'una forma o altra, a superar els límits evidenciats de la justícia penal i a corresponsabilitzar la comunitat en el control preventiu del delictes (estratègia comunitària) i, d'una altra, els funcionaris elegits –davant de les dificultats d'adaptar les polítiques públiques a la incòmoda realitat– reaccionen sovint de manera polititzada, ja sigui per negar l'evidència i reafirmar el mite estatal del control exclusiu del delictes o bé per abonar-se a unes receptes de llei i ordre de resultats electorals temptadors, però d'efectes socials impredecibles (populisme punitiu).

Aquest fet explicaria la coincidència entre l'opinió pública, els mitjans de comunicació i les autoritats governamentals en la poca estima manifestada per l'anàlisi de les causes que ens informarien sobre l'origen de les diverses manifestacions delictives i, consegüentment, també per l'escassa atenció a la necessitat de disposar d'indicadors bastant més fiables que els actuals. Tot plegat ens aboca, ineludiblement, a persistir en polítiques públiques de seguretat ciutadana basades més en les variacions, sovint incomprensibles, de l'opinió pública que en un coneixement fiable i actualitzat de l'evolució de la delinqüència. Tot i saber-ne prou bé les limitacions, i fins i tot els costos i les contraindicacions, ens entossudim a esperar a reaccionar enlloc d'anticipar-nos preventivament mitjançant conductes prudentes que, eventualment, ens permetin minimitzar els riscos de victimització delictiva.

Persistir en aquesta conducta erràtica, marcada més per les variacions en la inseguretat manifestada per l'opinió pública que en la realitat delictiva, dibuixa un horitzó no gens esperançador per a la imprescindible seguretat col·lectiva i, ben al contrari, obre nous interrogants que vénen a qüestionar el caràcter de bé públic que havíem convingut atorgar a la seguretat. ¿No deu estar transformant-se, la seguretat, en un bé que es compra, en lloc de ser un servei que s'espera de les administracions públiques?, es pregunta Ulrich Beck. En tot cas, les aparentment consistents fronteres entre seguretat pública i privada sí que semblen esvaïr-se precipitadament.

4. Referències bibliogràfiques

BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008.

BOIN, A., et al. *La política de la gestión de crisis: El liderazgo político bajo presión*. Madrid: INAP, 2007.

CHALOM, M.; LEONARD, L. *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*. Paris: L'Harmattan, 2001.

CURBET, J. *El rei nu: Una anàlisi de la (in)seguretat ciutadana*. Girona: CCG Edicions, 2010 [edició en castellà: *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana* (2009). Edició en italià: *Insicurezza: Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli* (2008)].

CURBET, J.; GONZÁLEZ MURCIANO, C.; MURRIÀ, M. *L'estat de la Seguretat ciutadana a l'Àrea Metropolitana de Barcelona: Informe 2007*. Document inèdit, 2007.

GARLAND, D. *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005.

GIL CALVO, E. «Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación». A: CURBET, J. (ed.) «Los retos globales de la seguridad urbana», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 16 (2006).
LAGRANGE, H. *Demandes de sécurité*. Paris: Éditions du Seuil et La République des Idées, 2003.

PANIKKAR, R. *Paz y desarme cultural*. Madrid: Espasa Calpe, 2002.

ROBERT, P. *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier, 2003.

ROCHÉ, S. *Sociologie politique de l'insécurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.

ROSTAND, J. *El correo de un biólogo*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

SKOGAN, W. *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1992.

TORRENTE, D. «El risc d'inseguretat ciutadana». A: Institut d'Estudis de la Seguretat. *Informe 2007 de l'Observatori del Risc*. Barcelona: IDES, 2007.

WACQUANT, L. *Castigar els pobres: El nou govern de la inseguretat social*. Barcelona: Edicions de 1984, 2006.